

Bosiljka Britvić Vetma*

UDK 35:025.43
025.43:35

Cirkular (franc. *la circulaire*), instrument prenošenja informacija između francuske centralne i lokalne uprave kojim se interpretiraju određeni dokumenti ili politike koje vodi nadležno ministarstvo. Ministri i druge odgovorne osobe iz centralne uprave ponekad ih zloupotrebljavaju. Događa se da se godišnje pojavi i petnaest tisuća cirkulara, od kojih neki imaju i više desetina stranica. Diktirajući način funkcioniranja, dekoncentriranim dijelovima uprave i lokalnim jedinicama ograničavaju učinke dekoncentracije i decentralizacije.

Odjel za izvješće i studije (franc. *Section du rapport et des études*) pri francuskom Državnom savjetu nastao je 1985. iz komisije ustanovljene još 1963., sa zadatkom izrade studija i izvršavanja upravnosudskih presuda. Odjel ima originalnu strukturu, inspiriranu komisijom koju je naslijedio. S jedne strane, postoji generalni izvjestitelj, kojeg je zadatak da, zajedno s predsjednikom, priprema godišnji izvještaj i upravlja aktivnostima radi izvršenja sudskih odluka; nedavno mu je pridodan i zamjenik generalnog izvjestitelja. S druge strane, bez temelja u pisanim izvorima, njegovi članovi djeluju i u drugim odjelima (na primjer u odjelu za sporove ili savjetodavnim odjelima). Nekoliko izvjestitelja, koji istovremeno pripadaju Odjelu za sporove, tretiraju teške slučajeve izvršenja, s nepunim radnim vremenom.

Odjel za upravne sporove (franc. *Section du contentieux*) pri francuskom Državnom savjetu obavlja cjelokupnu sudsku aktivnost tog tijela. Njime

* Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, asistentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Split, Croatia, email: bbritvic@pravst.hr)

rukovode pročelnik i tri pomoćnika pročelnika. Na čelu deset odsjeka su načelnici. Predmete rješavaju dva odsjeka, a u slučaju poteškoća čitav odjel. Nadležnost Odjela za sporove, odnosno sudska nadležnost Državnog savjeta, grana se u tri pravca. Nadležnost u prvom i posljednjem stupnju, koja je bila pravilo sve do 1953., jest iznimka, a tiče se sporova oko položaja funkcionara imenovanih dekretom, odnosno visokih funkcionara i vojnih časnika. Postoji i nadležnost u drugom stupnju, povodom žalbe protiv sudskih presuda nižih sudova, koja je sužena nakon 1987. kad su osnovani prizivni (drugostupanjski) sudovi. Državni savjet ostaje drugostupanjski sud i u izbornoj materiji, za uredbodavne akte. Kasacijska nadležnost (u posljednjem stupnju), odnosno nadležnost koja se ograničava na ispitivanje pravilne primjene prava, postoji za odluke koje u posljednjem stupnju donose specijalizirani upravni sudovi te od 1988. prizivni sudovi.

Prefektura (franc. *préfecture*) u Francuskoj obuhvaća tri komponente: službene osobe, nadležnosti i službe. Službene su osobe prefekti i potprefekti. Potprefekti mogu obavljati posao potprefekta u užem smislu, koji se nalazi na čelu arondismana (na koje se dijeli pojedini departman), ili posao na razini departmana (direktor ili šef kabineta prefekta). Prefekti poslove obavljaju na razini departmana i rukovode prefekturom. U Parizu su njihove funkcije podijeljene između prefekta Pariza i prefekta policije. Četiri petine prefekata regrutira se iz redova potprefekata i civilnih upravnih službenika. Međutim, oni se biraju, premještaju i razrješuju diskrecijskom odlukom Vlade, što pokazuje pretežno politički karakter funkcije. Osnovna uloga prefekta je očuvanje reda i mira, ali on ima i svojevrsnu političku funkciju, jer obavještava Vladu o stanju u departmanu, posebno u izbornom periodu ili u trenucima javnih nemira. On donosi odluke općeg karaktera, ali i pojedinačne odluke. Ima i sve važniju ekonomsku i socijalnu ulogu u razvoju lokalnih kolektiviteta te se bavi industrijskom decentralizacijom, pitanjima oko zapošljavanja te problemom upravljanja zemljištem. U obavljanju tih različitih poslova pomažu im različite službe prefektura i potprefektura. Jedan dio tih službi je decentraliziran na departmane i regije još 1982. S druge strane, prefektima je proširena nadležnost u pogledu specijaliziranih vanjskih službi (teritorijalnih ispostava) različitih ministarstava, kojih je zadatak provoditi vladinu politiku na terenu. Vanjske službe hijerarhijski su podređene središnjoj upravi. Njihove odluke može ukinuti ili izmijeniti središnja uprava, od koje ujedno dobivaju upute. Inspekcije kao treći element tih hijerarhijskih odnosa, pozicionirane uz ministra i centralnu upravu, obavljaju inspekciju vanjskih službi.

Proračunski sud (franc. *Cour des comptes*) najviši je sud u sustavu financijskog sudstva. Osnovan je 1807. i vrši tri funkcije. Prije svega riječ je o pravosudnoj funkciji, jer presuđuje u prvoj i posljednjoj instanciji o financijama (reviziji) javnih tijela i javnih ustanova te u drugostupanjskim sporovima gdje su presudu u prvom stupnju donijele regionalne proračunske komore. Na njegove presude žalba se podnosi Državnom savjetu kao vrhovnoj instanciji. Druga mu je funkcija upravna: svake godine izrađuje javno izvješće, u kojem iznosi svoje aktivnosti i anomalije koje je uočio u upravljanju državnim financijama. Treća mu je funkcija savjetodavna: svake godine izrađuje izvješće Parlamentu o svakom prijedlogu zakona odnosno propisa. Suci Proračunskog suda dijele se na tri kategorije: suradnici (*auditeurs*), izvjestitelji (*conseillers référendaires*) i viši savjetnici (*conseillers – maitres*). Suradnici se zapošljavaju po završetku Nacionalne upravne škole (ENA). Tri četvrtine savjetnika napreduje na tu dužnost iz suradničkog zvanja, dok tek jednu četvrtinu čine drugi kandidati. Dvije trećine viših savjetnika napreduje na tu dužnost iz zvanja savjetnika, dok tek jednu trećinu čine drugi kandidati. Članovi Proračunskog suda nesmjernjivi su. Pri Sudu djeluju državno odvjetništvo (*parquet*), kojim upravlja predsjednik državnog odvjetništva (*procureur general*) Proračunskog suda.

Regionalna proračunska komora (franc. *Chambre regionale des comptes*), tijelo na regionalnoj razini u Francuskoj, specijalizirano za financijske predmete. Komora (*chambre*) specijalizirani je dio nekog sudskog tijela.

Represivni spor (franc. *le contentieux de la repression*), onaj u kojem se sprečava narušavanje zakonitosti. Spada u nadležnost upravnog sudstva, koje tako kažnjava određene povrede zakona, kao što su povrede javne imovine i komunikacija, napad na materijalni integritet i funkcioniranje javnih objekata, osim povreda prometnih komunikacija (mostova, vijaduktata, lučkih objekata, zagađenja riječnih tokova, zračnih luka, itd.). Također, može biti riječ o disciplinskim sporovima (*contentieux disciplinaire*) koji se vode pred disciplinskim tijelima, pred Sudom za proračunsku disciplinu (*Cour de discipline budgétaire*) ili sveučilišnim tijelima (*juridictions universitaires*).

Savjetodavni odjeli (franc. *les sections consultatives*), njih pet, omogućuju francuskom Državnom savjetu obavljanje njegove savjetodavne funkcije. Riječ je o Odjelu za unutarnje poslove (*La section de l'intérieur*), Odjelu za javne radove (*La section des travaux publics*; savjetuje o prijedlozima zakona s područja javne sigurnosti, zaštite okoliša, urbanizma, javnih ra-

dova, itd.), Odjelu za financije (*La section des finances*: prijedlozi zakona s područja javnih financija, ekonomske aktivnosti i financiranja), Upravnom odjelu (*La section de l'administration*; prijedlozi zakona o organizaciji i upravljanju javnom upravom, javnim agencijama, službenicima, itd.) te Odjelu za socijalna pitanja (*La section sociale*; prijedlozi zakona o zdravstvu, socijalnoj zaštiti, socijalnim djelatnostima, radu, zapošljavanju, itd.). Svaki od odjela nadležan je za određeni broj ministarstava. Opća skupština objedinjuje sve državne savjetnike ili samo dio njih u suženom zasjedanju. Stalna komisija je vrlo sužena skupina, koja se može brzo okupiti za ispitivanje hitnih slučajeva. Državni savjet potpuno neovisno obavlja savjetodavnu zadaću, a mišljenja koja daje Vladi imaju tajni karakter. U davanju mišljenja mora biti potpuno slobodan da bi Vladu mogao upozoriti na suspektost njezinih akata.

Spor o poništenju (franc. *le contentieux de l'annulation*) može završiti samo poništenjem nezakonitog akta uprave. Poništenje se tiče upravnih akata čije materijalno postojanje nije upitno, ali koji sadržavaju ozbiljne nepravilnosti. Ta nepravilnost može se ticati tvorca akta (uzurpacija nadležnosti) ili sadržaja akta. Akti se proglašavaju ništavnim i bez pravnog učinka (*déclarés nuls et de nul effet*). Proglašavanje akata ništavnim i nenastalim (*non avenus*) spada u nadležnost kako redovitog (*juge judiciaire*) tako i upravnog sudstva (*juge administratif*).

Spor o tumačenju (franc. *le contentieux de l'interprétation*) ili interpretativni spor završava utvrđenjem kojim se rješava neko sporno pitanje koje se tiče smisla ili vrijednosti spornog akta. Pri rješavanju spora sud nema drugih ovlasti od utvrđenja smisla ili vrijednosti akta. Ipak, može mu se pridodati i spor o zakonitosti.

Visoki sud (franc. *Tribunal de Grande Instance*), sud opće nadležnosti koji je u prvoj instanciji nadležan za rješavanje sporova koji nisu posebno raspoređeni ostalim sudskim tijelima.